Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12160**

18. Wahlperiode 26.04.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Hubertus Zdebel, Caren Lay, Herbert Behrens, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Eva Bulling-Schröter, Susanna Karawanskij, Kerstin Kassner, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Dr. Gesine Lötzsch, Thomas Lutze, Birgit Menz, Dr. Petra Sitte, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE.

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 18/9526, 18/9909, 18/10102 Nr. 8, 18/12146 –

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorschriften

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit der am 30.10.2001 in Kraft getretenen Aarhus-Konvention, die auch die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet hat, soll ein umfassender Zugang der Bevölkerung zu Gerichten in Umweltangelegenheiten eröffnet werden. Seit 15 Jahren ist die Umsetzung durch die Bundesrepublik Deutschland jedoch mangelhaft. So wurde im Jahr 2011 vom Europäischen Gerichtshof entschieden, dass die Klagerechte von Umweltvereinigungen unzulässigerweise auf solche Fälle eingeschränkt waren, in denen auch Einzelpersonen klagebefugt sind. Mit dem Beschluss V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur UN ECE Aarhus-Konvention vom Juli 2014 zur eingeschränkten Rügebefugnis auf „Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen“ sowie zur Beschränkung der Klagebefugnis in vielen sektoralen Gesetzen wurde entschieden, dass die Bundesrepublik gegen die Aarhus-Konvention verstoßen hat. Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 15.10.2015 (Rechtssache C-137/14) wurde klargestellt, dass auch der in Deutschland praktizierte Ausschluss des Vorbringens von Argumenten in Gerichtsverfahren, soweit diese nicht im vorausgegangenen Verwaltungsverfahren vorgebracht wurden, unzulässig ist.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorschriften sollen angeblich die Anforderungen der Aarhus-Konvention und einschlägiger EU-Richtlinien in nationales Recht vollständig umgesetzt werden.

Doch die Bundesregierung will ihre bisherige Politik der sehr restriktiven Umsetzung der Aarhus-Konvention mit dem neuen Gesetzentwurf fortsetzen.

Der vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung bewirkt keine vollständige Umsetzung der sich aus den internationalen Vorgaben ergebenden Verpflichtungen und verletzt weiterhin europäisches Recht und Völkerrecht. Darauf wurde in der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages des am 26.9.2016 von der Mehrheit der Sachverständigen deutlich verwiesen. Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seiner Publikation „Verbandsklage wirksam und rechtskonform ausgestalten: Stellungnahme zur Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes“ im Oktober 2016 ausgeführt, dass der Gesetzentwurf Einschränkungen des Klagerechts enthält, die entfallen müssen, um den völker- und europarechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Nach wie vor ist der Anwendungsbereich zu eng gefasst. So bezieht sich § 9 Absatz 3 Aarhus-Konvention nicht lediglich auf Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge. Vielmehr muss jedwedes staatliches Handeln oder Unterlassen der gerichtlichen Überprüfung auf Übereinstimmung mit den Vorschriften des Umweltrechts zugänglich sein. Damit sind auch Satzungsbeschlüsse und Verordnungen in den Anwendungsbereich des Gesetzes einzubeziehen.

Dem Gesetzentwurf mangelt es an einer systematischen Berücksichtigung von Entscheidungen im Rahmen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) oder des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG). Hier sind entsprechende Änderungen vorzunehmen.

Es verstößt gegen die Rechtssystematik, bestimmte Pläne und Programme ausdrücklich von der Klagebefugnis auszunehmen, wie es § 16 Absatz 4 Satz 2 UVPG-E bestimmt. Insbesondere werden bestimmte Raumordnungspläne, die Flächen für den Abbau von Rohstoffen ausweisen, von der Klagebefugnis der Verbände ausgenommen. Diese Privilegierung des Bergbaus steht in direktem Gegensatz zu seinen erheblichen Umweltauswirkungen und ist daher zu streichen. Aus Gründen einer effektiven Durchsetzung des Umweltschutzes ist auch klarzustellen, dass die Erteilung bergrechtlicher Erlaubnisse und Bewilligungen von den Verbänden gerichtlich angegriffen werden kann.

Gemäß dem Beschluss V/9h der Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz vom Juli 2014 hat die Bundesrepublik Deutschland die Rügebefugnis unzulässig auf „Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen“, eingeschränkt. Der Gesetzentwurf sieht den Wegfall dieser Einschränkung vor, führt aber durch eine neue Anforderung praktisch zum bisherigen Ergebnis. So sollen Rechtsbehelfe nur dann begründet sein, wenn der Rechtsverstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert. Da dies in der Regel ausschließlich Ziele des Umweltschutzes sein werden, wird die Anforderung der Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz unterlaufen. Dies provoziert eine erneute Entscheidung der Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz gegen die Bundesrepublik Deutschland.

Zwar soll aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die bisherige Vorschrift über die materielle Präklusion im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz entfallen. Jedoch tritt an ihre Stelle eine Missbrauchsklausel, wonach Einwendungen, die eine Person oder eine Vereinigung erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, unberücksichtigt bleiben, wenn ihre Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist. Angesichts der unbestimmten Rechtsbegriffe droht diese Regelung zur „Präklusion durch die Hintertür“ zu werden. Sie ist daher zu streichen.

Zudem muss die Einführung neuer Präklusionsregeln im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, im UVPG und weiteren Gesetzen als unvereinbar mit europäischem Recht und Völkerrecht gesehen werden.

Gemäß § 7 Abs. 5 UmwRG soll eine Verletzung materieller Rechtsvorschriften nur dann zur Aufhebung einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 2b oder 5 führen, wenn sie nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

behoben werden kann. Damit wäre zukünftig nicht das Ende des Verwaltungsverfahrens, sondern das Ende des Gerichtsverfahrens der entscheidungserhebliche Zeitpunkt. Die Fehlerheilung wird damit für gebundene Entscheidungen nicht nur durch den Vorhabenträger oder die Genehmigungsbehörde, sondern durch das Gericht erfolgen. Dies bedeutet nicht nur, dass Vorhabenplanungen und Verwaltungsentscheidungen mit weniger Sorgfalt erfolgen, da praktisch eine unbegrenzte Heilung im Gerichtsverfahren erfolgen kann. Es bedeutet auch, dass Umweltverbände auch bei höchst defizitären Verwaltungsakten nicht mehr erfolgreich klagen können, da alle Fehler im Gerichtsverfahren geheilt werden. Eine derartige Bestimmung verstößt gegen die Anforderung, dass gewährleistet sein muss, dass Rechtsmittel effektiv geführt werden können und ist daher nicht einzuführen.

Gesetzliche Bestimmungen zur Klagebegründungsfrist wie in § 6 UmwRG haben sich nicht bewährt. Einerseits ist eine Frist von sechs Wochen in komplexen umweltrechtlichen Verfahren häufig zu knapp bemessen, andererseits steht dem keine gleichwertige zeitliche Vorgabe für die Klageerwiderung gegenüber. Zeitliche Verzögerungen ergeben sich aber regelmäßig durch die langen Zeiträume, die Antragsteller und Genehmigungsbehörden für eine Erwiderung in Anspruch nehmen.

Mit der Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes soll Umweltorganisationen die Funktion eines „Verwaltungshelfers“, eines Anhangs der zuständigen Behörde, zukommen. Dies verkennt die eigenständige Funktion von umweltorientierten Nicht-Regierungsorganisationen im Kommunikationsdreieck Antragsteller-Behörde-Umweltorganisation und negiert die eigenständigen Interessen der zivilgesellschaftlichen Akteure. Derartige Passagen müssen ersatzlos entfallen.

Soweit das Umweltrechtsbehelfsgesetz auf Klagemöglichkeiten bezüglich des Umweltschadensgesetzes Bezug nimmt, ist aufgrund der Fehlentwicklungen in der Rechtsprechung, die diese zu eng sieht, eine Klarstellung erforderlich. Diese Klarstellung muss bezüglich der Angabe der einzelnen Paragrafen erfolgen.

Die Stichtagsregelung dürfte zu einer weiteren Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz zur UN ECE Aarhus-Konvention gegen die Bundesrepublik Deutschland führen. Danach findet das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zum Teil nur Anwendung für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen, die nach dem 31. Dezember 2016 ergangen sind. Die Rechtswidrigkeit der deutschen Regelungen war aber bereits zum Zeitpunkt des Beschlusses V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur UN ECE Aarhus-Konvention bekannt. Daher ist auf den Zeitpunkt dieser Entscheidung, den 2. Juli 2014, oder auf einen früheren Zeitpunkt abzustellen. Nach dem 2. Juli 2014 kann es keinen Vertrauensschutz mehr geben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vorzulegen,

1. in dem die Klagebefugnis ausnahmslos auf alle umweltrelevanten Pläne und Programme ausgedehnt wird,
2. in dem klargestellt wird, dass dieses Gesetz Anwendung findet für Entscheidungen nach den §§ 5 bis 8 Umweltschadensgesetz,
3. in dem klargestellt wird, dass dieses Gesetz Anwendung findet für die Erteilung von Erlaubnissen und Bewilligungen nach dem Bundesberggesetz,
4. in dem die gerichtliche Überprüfung nicht lediglich für Verwaltungsakte und öffentliche Verträge eröffnet ist. Vielmehr muss jedwedes staatliche Handeln oder Unterlassen, insbesondere Satzungsbeschlüsse und Verordnungen, der gerichtlichen Überprüfung auf Übereinstimmung mit den Vorschriften des Umweltrechts, zugänglich sein,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

5. durch den im Bereich des Bundesnaturschutzgesetzes die Mitwirkungsrechte (§ 63 BNatSchG) und Rechtsbehelfe (§ 64 BNatSchG) konsequent erweitert werden,
6. in dem auf die Bestimmung, dass Rechtsbehelfe nur dann begründet sind, wenn der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert, verzichtet wird,
7. in dem auf Ausnahmen von der Klagebefugnis der Verbände für Raumordnungspläne, insbesondere für Raumordnungspläne, die Flächen für den Abbau von Rohstoffen ausweisen, verzichtet wird,
8. in dem auf eine Missbrauchsklausel hinsichtlich der Klageerhebung verzichtet wird,
9. in dem auf eine Klagebegründungsfrist verzichtet wird,
10. in dem auf die Einführung neuer Präklusionsvorschriften verzichtet wird,
11. in dem keine neuen Möglichkeiten der Fehlerheilung hinsichtlich gebundener Entscheidungen im gerichtlichen Verfahren eröffnet werden,
12. in dem auf jegliche Anforderungen verzichtet wird, die die Umweltorganisationen als „Verwaltungshelfer“ charakterisieren,
13. in dem auf Überleitungsvorschriften verzichtet wird, die bestimmen, dass erst Entscheidungen, die nach dem 31. Dezember 2016 ergehen, einer neuen Rechtslage unterfallen. Stattdessen soll als Stichtag der 3.7.2014 gewählt werden.

Berlin, den 25. April 2017

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.